

Stadtentwicklungsfonds in der EU: Funktionsweise und Implementierung der JESSICA-Initiative in den Mitgliedstaaten

Andreas, Verena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Andreas, V. (2019). Stadtentwicklungsfonds in der EU: Funktionsweise und Implementierung der JESSICA-Initiative in den Mitgliedstaaten. In G. Nischwitz, & V. Andreas (Hrsg.), *Stadtentwicklungsfonds: ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?* (S. 17-37). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64928-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Andreas, Verena:

**Stadtentwicklungsfonds in der EU: Funktionsweise und
Implementierung der JESSICA-Initiative in den Mitgliedstaaten**

urn:nbn:de:0156-4219021



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 17 bis 37

Aus:

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.):

**Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung
nachhaltiger Stadtentwicklung?**

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 26

Verena Andreas

STADTENTWICKLUNGSFONDS IN DER EU: FUNKTIONSWEISE UND IMPLEMENTIERUNG DER JESSICA-INITIATIVE IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die JESSICA-Initiative
 - 3 Funktionsweise der JESSICA-Fonds
 - 4 Das URBACT-Netzwerk: City Sustainable Investment (CSI)
 - 4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk
 - 4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks
 - 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Mit der JESSICA-Initiative führte die EU in der Förderperiode 2007–2013 ein neues Finanzierungsinstrument für die Stadtentwicklung ein. Statt der bisherigen Zuschussförderung sollten EFRE-Mittel unter bestimmten Bedingungen in revolvingierende Stadtentwicklungsfonds transferiert werden können. Diese Fonds vergeben vergünstigte Kredite, Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen an Projekte mit einem Mehrwert für die Stadtentwicklung, die auf dem freien Kapitalmarkt Finanzierungsschwierigkeiten haben. So soll einerseits eine Lücke in der Finanzierung bestimmter Projekte geschlossen werden, andererseits die Effizienz des Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand erhöht werden. Der Text führt in das komplexe JESSICA-System ein und zeigt anhand der Betrachtung eines URBACT-Netzwerkes und der Fonds seiner Mitgliedsstädte Beispiele für die Umsetzung solcher Fonds auf.

Schlüsselwörter

Nachhaltige Stadtentwicklung – EU-Förderung – Stadtentwicklungsfonds – Europäische Beispiele für Stadtentwicklungsfonds

Urban Development Funds in Europe: the functioning and implementation of the JESSICA initiative in the member states

Abstract

With the JESSICA initiative, the EU introduced a new financing instrument for urban development in the funding period 2007–2013. Instead of the usual grant funding, ERDF resources can be transferred to revolving urban development funds if specific conditions are met. These urban development funds provide loans, guarantees and equity capital for urban development projects that have difficulties finding adequate finance in the market. The intention is, firstly, to fill a gap in the financing of certain

projects and, secondly, to increase the efficiency of the use of public funding. The text introduces the complex JESSICA system and shows examples of the implementation of such funds by introducing an URBACT network and the funds of member cities.

Keywords

Sustainable Urban Development – EU Funding – Urban Development Funds – European Examples of Urban Development Funds

1 Einleitung

Die Initiative, Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten zu etablieren, ging Mitte der 2000er Jahre von der Europäischen Union aus. Mit der JESSICA-Initiative führte die EU im Förderzeitraum 2007–2013 erstmalig die Möglichkeit ein, Strukturfondsmittel in Stadtentwicklungsfonds zu leiten und daraus Projekte auf Kreditbasis zu fördern. Damit konnten Strukturfondsmittel erstmalig nicht nur als Zuschussförderung für Stadtentwicklungsprojekte vergeben werden, sondern in einen revolvingierenden Fonds überführt werden, der Projekte durch günstige Kredite unterstützt. Durch die erwarteten Rückflüsse der rentablen Projekte ergibt sich die Möglichkeit, immer wieder neue Projekte mit dem gleichen Mitteleinsatz zu fördern.

Die JESSICA-Initiative lief allerdings in vielen Mitgliedstaaten zunächst verhalten an und es offenbarten sich schnell Probleme auf den ausführenden Ebenen, die die positiven Erwartungen untergruben und für einen zögerlichen Abruf der Mittel sorgten. Um dem entgegenzusteuern, wurde ein URBACT-II-Netzwerk¹ gegründet, das mit zehn beteiligten Partnern die praktischen Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten für eine praktikablere Anwendung von Stadtentwicklungsfonds erarbeiten sollte. Auch die politische und wissenschaftliche Diskussion um Stadtentwicklungsfonds ist nach einer intensiveren Phase Ende der 2000er Jahre (BMVBS 2009, BMVBS 2011; Jakubowski 2007; Kreuz/Nadler 2010) in der letzten Zeit in Deutschland in den Hintergrund gerückt, obwohl das Thema von der EU weiter forciert wird.

Aus diesem Grund werden in diesem Beitrag zunächst die Grundlagen der europäischen JESSICA-Initiative dargelegt und der Umsetzungsstand in verschiedenen europäischen Ländern und Städten wird aufgezeigt. Hierzu dienen insbesondere die Erfahrungen des URBACT-Netzwerks, das 2015 abgeschlossen wurde und zahlreiche Publikationen hervorgebracht hat. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenführung und Diskussion der „Lessons Learnt“ aus JESSICA und einem Ausblick auf die weitere Entwicklung der Fonds in der EU. Diese Erkenntnisse sollen eine Grundlage schaffen, um in dem vorliegenden Bericht Schlussfolgerungen über das Potenzial von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu ziehen.

1 URBACT II ist ein EU-Netzwerkprogramm zur Stadtentwicklung (Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch), gefördert aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Europäische Kommission o. J.b).

2 Die JESSICA-Initiative

In der Förderperiode 2007 – 2013 führte die Europäische Kommission gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Entwicklungsbank des Europarates („Council of Europe Development Bank“ – CEB) die sogenannte JESSICA-Initiative in die Strukturfondsförderung ein. Damit wurde das Instrument Stadtentwicklungsfonds („Urban Development Funds“) zur Förderung integrierter Stadtentwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union etabliert und ein neues Finanzinstrument („Financial Instrument“ – FI) eingeführt (EIB 2008; EIB o. J.a; Europäische Kommission o. J.a).

Der Name JESSICA steht für die „gemeinsame europäische Unterstützung für nachhaltige Investitionen in Stadtgebieten“ („Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas“ – JESSICA). Im Rahmen dieser Initiative erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Teil ihrer EU-Strukturfondsmittel in revolvierende Fonds zu investieren und daraus Stadtentwicklungsprojekte mit Krediten zu günstigen Konditionen zu unterstützen (EIB 2008; EIB o. J.a; Europäische Kommission o. J.a).

Die Bedeutung der Möglichkeiten dieses sogenannten Finanz-Engineerings im Rahmen der JESSICA und der verwandten JEREMIE²-Initiative für die Stadtentwicklung wurden schon in der Leipzig Charta betont: „Die neuen EU-Initiativen JESSICA und JEREMIE bieten viel versprechende Möglichkeiten, um die Wirksamkeit der herkömmlichen nationalen und europäischen Finanzierungsquellen zur Förderung der Stadtentwicklung und kleiner und mittlerer Unternehmen zu verstärken. Diese Initiativen sollten geeignete Instrumente des Finanz-Engineering nutzen, um privates Kapital für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten einzubeziehen“ (EU-Stadtentwicklungsrat 2007).

Mithilfe von Stadtentwicklungsfonds soll eine nachhaltige Stadtentwicklung gestärkt werden, indem die Wirksamkeit öffentlicher Fördermittel erhöht und die Einbindung privater Investitionen in Stadtentwicklungsprojekte gestärkt wird. Anlass für diese konkrete Art der Förderung ist eine Förderlücke, die bei bestimmten Projekten der Stadtentwicklung vorliegt (EIB 2008; EIB o. J.b). Fonds adressieren nur eine bestimmte Art von Projekten: Projekte, die einen Mehrwert für die Stadtentwicklung bieten und grundsätzlich rentierbar sein könnten, aufgrund von vorliegenden Markthemmnissen allerdings bei einer herkömmlichen Kreditfinanzierung Realisierungsschwierigkeiten haben. Diese Markthemmnisse können zum Beispiel durch eine generelle Schwierigkeit von Kreditvergaben wie z. B. nach der Finanzkrise eingetreten sein oder durch individuelle Projektspezifika wie z. B. einen Altlastenverdacht, schwierige Auflagen des Denkmalschutzes, die Lokalisierung in einer Gegend mit besonderen Schwierigkeiten und schlechtem Image oder ein bislang wenig erprobtes Projektmodell (z. B. innovative Büro- oder Wohnformen) gegeben sein. Die Vergabe von Kapital im Rahmen von Stadtentwicklungsfonds soll bei diesen Projekten eine Realisierung ermöglichen, bei der die öffentliche Hand aber im Erfolgsfall trotzdem an der Rendite beteiligt wird.

2 JEREMIE steht für „Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises“ und ermöglicht die Investition von Strukturfondsmitteln für KMU über Holding-Fonds (EIB o. J.c)

3 Funktionsweise des JESSICA-Systems

Innerhalb der JESSICA-Struktur können Strukturfondsmittel in einen bzw. mehrere revolvingierende Fonds transferiert werden (Verordnung (EG) 1080/2006 und 1083/2006). Die Strukturfondsmittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) der Europäischen Kommission werden dabei über die Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen EFRE-Verwaltungsbehörden („Managing Authorities“ – MA) – in Deutschland die Bundesländer – in Stadtentwicklungsfonds überführt. Dabei müssen die Investitionsziele des Fonds aus den jeweiligen Operationellen Programmen im Rahmen der Strukturfonds heraus entwickelt werden und mit deren Zielen in Einklang stehen (CSI Europe 2012: 8; EIB o.J.b).



Abb. 1: Wie werden JESSICA-Mittel verteilt? (EIB 2008: 3) / Quelle: EIB (2008: 3)

Diese Stadtentwicklungsfonds investieren die Gelder in öffentlich-private Partnerschaften oder andere Projekte, wenn diese den Zielen der Stadtentwicklung entsprechen und Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie sind. Die Investitionen aus den Stadtentwicklungsfonds können dabei in Form von Eigenkapital-

beteiligungen³, Darlehen und/oder Bürgschaften erfolgen. Die Erträge der erfolgreich durchgeführten Projekte fließen zurück in den Fonds und werden reinvestiert (EIB 2008, siehe Abb.1).

Holding-Fonds

Die Verwaltungsbehörden haben die Möglichkeit, die Gelder zunächst in einem sogenannten Holding-Fonds (HFs) zu bündeln. In einem Holding-Fonds wird zunächst eine übergeordnete Investitionsstrategie erarbeitet, die mit den relevanten Bestimmungen der jeweiligen Operationellen Programme in Einklang steht. Für die wichtigen Entscheidungen wird für den Holding-Fonds ein Gremium konstituiert, welches das Tagesgeschäft und die konkreten Investitionsentscheidungen des Fondsmanagements überwacht. Dieses Gremium ist in der Regel mit Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörden und anderer öffentlicher Institutionen wie z. B. der beteiligten Städte besetzt. Außerdem können unabhängige Experten in das Gremium geholt werden (EIB 2008; CSI Europe 2012: 6).

Die Einrichtung eines solchen übergeordneten Holding-Fonds bietet laut EIB mehrere Vorteile: Zum einen bietet die EIB an, den Holding-Fonds für die jeweiligen Verwaltungsbehörden zu managen und bringt somit ihr Know-how auch in den Stadtentwicklungsfonds ein. Der Holding-Fonds entlastet dementsprechend zunächst die lokalen Behörden von den zeit- und know-how-aufwendigen Managementaufgaben eines Finanzinstruments. Zum anderen können aus einem Holding-Fonds heraus einfacher mehrere Stadtentwicklungsfonds aufgelegt werden, die dann auf spezifische räumliche oder thematische Schwerpunkte zielen und dementsprechend Projekte unterstützen (EIB o. J.b).

Aus den Mitteln des Holding-Fonds werden dann entsprechend der festgelegten übergeordneten Investitionsstrategie konkrete Stadtentwicklungsfonds finanziert. Diese können dann unterschiedliche Themen adressieren – so nutzt beispielsweise Den Haag zwei Stadtentwicklungsfonds mit verschiedenen Themenschwerpunkten (vgl. Kapitel 4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks). Das Fondsmanagement der Holding-Fonds wählt in einem kompetitiven Verfahren zu realisierende Stadtentwicklungsfonds aus. Anschließend berät und überwacht das Management, dass die Aktivitäten des jeweiligen SEF zielgerichtet zur Umsetzung der Investmentstrategie beitragen (CSI Europe 2012: 6).

Laut EIB (EIB o. J.a) muss ein Stadtentwicklungsfonds hierfür drei konkrete Bedingungen erfüllen, um über JESSICA Mittel in Anspruch nehmen zu können:

3 Der Unterschied zwischen Darlehen (Loan) und Eigenkapitalbeteiligungen (Equity) liegt im Wesentlichen in der Rückzahlreihenfolge, was im Falle einer Insolvenz von zentraler Bedeutung ist. Darlehen müssen bedient werden, bevor Eigenkapital oder auch sog. Mezzanine-Kapital zurückgezahlt werden muss (Riebeling 2009). Somit steigen im Gegensatz zur Kreditfinanzierung sowohl potenzielles Mitspracherecht als auch das Risiko des Geldgebers (siehe auch Jakubowski/Kreuz/Nadler 2010: 47-49).

- 1 „ausreichende Kompetenzen und Unabhängigkeit des Managements
- 2 einen umfassenden Geschäftsplan und Budgets für die Durchführung von geeigneten Projekten
- 3 einen soliden finanziellen Hintergrund.“

Dabei kann der Fonds entweder als separate eigenständige rechtliche Einheit eingerichtet werden oder „als ein ‚gesonderter Finanzierungsblock‘ innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution“, wobei jedoch auf eine strikte buchhalterische Trennung der Vermögenswerte zu achten ist (EIB o. J. a).

Fondsmanagement und Entscheidungsgremium („Board“)

Während die EIB die meisten Holding-Fonds managt,⁴ wird in der Regel auch das Management der spezifischen Stadtentwicklungsfonds an einen professionellen Fondsmanager abgegeben. Zwei unterschiedliche Modelle werden im Text von Beyer in diesem Band näher beleuchtet. In den meisten Fällen wurden große Banken oder Immobiliendienstleistungsunternehmen mit dem Fondsmanagement beauftragt. Auch der Stadtentwicklungsfonds ist i. d. R. so aufgebaut, dass er ein Gremium mit Vertretern der relevanten lokalen Institutionen erhält, die dem Fondsmanagement vorstehen (EIB o. J. b; Europäische Kommission o. J. a). Dabei gibt es vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten der Governance-Struktur eines solchen Fonds. Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der öffentlichen Hand (auf den verschiedenen Ebenen) und der Fondsmanager unterscheiden sich dabei erheblich. Sie können auf beiden Seiten, privat wie öffentlich, von direkten Entscheidungsbefugnissen bis zu einer reinen Beratungsfunktion variieren (CSI Europe 2012: 6).

Die Ebene der Stadt selbst muss in der europäischen JESSICA-Struktur nicht zwangsläufig eine zentrale Rolle innehaben. Städte können entweder einen eigenen Stadtentwicklungsfonds bei ihrer Verwaltungsbehörde initiieren, sich an einem Fonds mit anderen Akteuren beteiligen oder auf Projektebene in die Finanzierung und die Entwicklung einsteigen. Eine zentrale Rolle in der Förderung von Stadtentwicklung nach JESSICA übernehmen aber die EFRE-Verwaltungsbehörden, die dann in Partnerschaft mit den am Fonds beteiligten Städten und dem beauftragten Fondsmanagement agieren. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber, dass einige Städte, die bereits JESSICA-Erfahrungen gesammelt haben, nun die Auflegung eigener städtischer Stadtentwicklungsfonds prüfen (z. B. Sevilla, Leipzig, Posen, vgl. Kapitel 4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk).

Ein weiterer wichtiger Aspekt der JESSICA-Fondsstruktur ist die Absicht und Möglichkeit, weitere Kapitalquellen für die Stadtentwicklung zu erschließen. So sollen auch andere öffentliche Mittel und/oder privates Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds integriert werden können (CSI Europe 2012: 6).

4 ca. 95 % laut Analysen des CSI Netzwerks CSI Europe (2012: 6)

Welche Projekte können durch JESSICA-Fonds gefördert werden?

Mit JESSICA beabsichtigte die EU eine investive Förderung „integrierter und nachhaltiger Stadtentwicklung“ (EIB 2008; EIB o. J. b). Dabei wurden breit angelegte Richtlinien aufgestellt, welche Projektthemen grundsätzlich durch Stadtentwicklungsfonds adressiert werden können. Im Kern geht es dabei im Bereich Stadtentwicklung insbesondere um die Revitalisierung und Sanierung von Flächen zur Herstellung attraktiver Flächen für Gewerbe oder Forschungseinrichtungen sowie um die Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils der erneuerbaren Energien (EIB 2008; CSI Europe 2012: 8; Europäische Kommission o. J.a).

JESSICA-Förderbereiche 2007–2013 (EIB 2008: 4):

- > urbane Infrastruktur (Verkehr, Wasser/Abwasser, Energie)
- > Kulturerbe bzw. Kulturstätten für Tourismus oder sonstige nachhaltige Nutzungsformen
- > Sanierung brachliegender Flächen, einschließlich Räumung und Dekontaminierung
- > Schaffung neuer Geschäftsflächen für KMU, IT und/oder FuE-Betriebe
- > akademisch genutzte Gebäude für medizinische, biotechnologische und sonstige Facheinrichtungen
- > Verbesserungen der Energieeffizienz

Entscheidend auf der örtlichen Ebene ist dabei, dass die Projekte Teil einer integrierter Strategie für nachhaltige Stadtentwicklung sind (z. B. Maßnahmen eines INSEK). Auf übergeordneter Ebene wird die Ausgestaltung der Förderbedingungen dadurch beeinflusst, aus welchem Operationellen Programm und welcher Prioritätsachse die JESSICA-Mittel für den Stadtentwicklungsfonds stammen und welche spezifischen Anforderungen damit verbunden sind (CSI Europe 2012: 8; Fernández Martín 2012: 4).

Während mögliche Fondsaktivitäten in der ersten Förderphase 2007 – 2013 zunächst nur die oben genannten Förderschwerpunkte gestattet waren, ist mit der neuen Förderperiode 2014 – 2020 die Anwendung von Finanzinstrumenten wie Stadtentwicklungsfonds für alle Förderschwerpunkte der Strukturfonds zugelassen worden (European Commission 2015; Scholze 2013). Allerdings müssen die jeweiligen Operationellen Programme zunächst den Einsatz von JESSICA-Fonds erlauben und konkrete Zielsetzungen festlegen – dabei sind die entsprechenden Strukturfondsvorgaben zu beachten (Fernández Martín 2012: 4).

Durch die Erarbeitung einer Investmentstrategie auf Basis dieser Grundlagen können die SEF-Aktivitäten weiter ausdefiniert werden. Darauf aufbauend wird eine Projektpipeline entwickelt mit Projekten, die den Strukturfondsvorgaben entsprechen, im geeigneten Zeitrahmen umsetzbar sind und die Fähigkeit besitzen, die Investitionen des Fonds zurückzuzahlen (CSI Europe 2012: 6; 8).

Von der Pipeline zur Projektumsetzung

Damit ein Projekt durch Mittel eines Stadtentwicklungsfonds unterstützt werden kann, sind zahlreiche Schritte notwendig. Projekte, die an einer Förderung durch einen Stadtentwicklungsfonds interessiert sind, bewerben sich beim Fondsmanagement. Sind potenzielle Projekte identifiziert, führt das Fondsmanagement eine umfassende Risikoprüfung (Due Diligence) potenzieller Projekte durch, die auch eine Kreditrisikobewertung bzw. ein Scoring enthält. Aus diesem Grund sind die Fondsmanager i. d. R. selbst Akteure der Finanzbranche oder vergleichbare Dienstleister, die bereits Erfahrungen mit dem Management eines Investmentfonds haben. Wird das Projekt positiv bewertet, kommt es zur Abstimmung in das fondseigene Entscheidungsgremium. In der Regel entscheidet nicht der Fondsmanager über die Finanzierung von Projekten, sondern liefert dem Entscheidungsgremium der öffentlichen Träger die für die Entscheidung notwendigen Informationen. Relevante Fragen sind dabei:

- 1 Entspricht das Projekt den Bedingungen der Investitionsstrategie und damit einhergehend auch der integrierten Stadtentwicklungsstrategie und den EFRE Förderbedingungen? Liegen Markthemmnisse vor, die eine herkömmliche Kreditfinanzierung erschweren? Bietet das Projekt einen öffentlichen Mehrwert zusätzlich zu der Renditeerwartung)?
- 2 Ist das Projekt plausibel geplant und in der entsprechenden Zeit umzusetzen? Ist das Risiko überschaubar?
- 3 Bietet das Projekt ausreichend Renditeerwartung?

Mit einer geeigneten Projektauswahl soll der Fonds als Ganzes eine Maximierung bzw. zumindest ein Gleichgewicht von sozio-ökonomischem Nutzen und finanzieller Rendite bzw. Rücklauf erzielen (CSI Europe 2012: 6).

4 Das URBACT-Netzwerk: City Sustainable Investment (CSI)

Die Zeit der ersten JESSICA-Periode wurde zum größten Teil benötigt, um die notwendigen Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden zu schaffen. Dies ist in einigen Staaten der EU erfolgreich umgesetzt worden. In acht Ländern waren 2014 insgesamt 39 Fonds aktiv, vor allem in England, Polen, Litauen, Italien, Spanien und Portugal. Bis 2012 hatte die JESSICA-Initiative dafür gesorgt, dass 1,8 Mrd. Euro überwiegend in Holding-Fonds und teilweise auch in Stadtentwicklungsfonds transferiert wurden. Die konkrete Projektumsetzungsphase folgt nach der Implementierung der Fondsstrukturen und ist bislang noch weniger weit fortgeschritten (CSI Europe 2012: 9; EIB 2012).

Der bis dahin mäßige Umsetzungsfortschritt bei konkreten Stadtentwicklungsfonds und daraus finanzierten Projekten veranlasste die EU 2012 zur Einrichtung eines URBACT-II-Netzwerkes, in dem Erfahrungen verschiedener Städte ausgetauscht und aufgearbeitet werden sollten. Im Netzwerk „City Sustainable Investment“, kurz CSI, arbeiteten zehn Städte am Erfahrungsaustausch und an der gegenseitigen Unterstützung bei der Etablierung von Stadtentwicklungsfonds. Das Netzwerk sollte durch gemeinsamen Austausch und die Analyse ihrer Erfahrungen bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds zwei zentrale Fragen beantworten:

- > Wie können Stadtentwicklungsfonds im städtischen Alltag etabliert werden?
- > Wo liegen die Barrieren und wie können Städte sie überwinden?

Diese Fragen wurden in Bezug auf vier relevante Schlüsseldimensionen der Fonds untersucht:

- > Governance (z. B. Fondsstruktur und Management; Abstimmung der Fonds, INSEKs und Investmentstrategien)
- > Staatliche Beihilferegeln (z. B. Kombinationsmöglichkeiten verschiedener Förderungen und Bedingungen)
- > Technische Unterstützung (z. B. Kapazitäten und Know-how zur Umsetzung)
- > Rechtlicher Rahmen (z. B. Regulierung und Rahmengesetze auf EU- und national-staatlichen Ebenen) (CSI Europe o. J.a.; CSI Europe 2012: 4).

Zu den zehn Netzwerkstädten gehören: Manchester, Großbritannien (Lead Partner); Lille, Frankreich; Porto, Portugal; Sevilla, Spanien; Ancona, Italien; Leipzig, Deutschland; Poznań, Polen; Riga, Lettland; Malmö, Schweden, und Den Haag, Niederlande.

4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk

Von den zehn Netzwerkstädten haben mittlerweile sechs Städte/Regionen laufende Stadtentwicklungsfonds etabliert. Die anderen Städte sind in der Implementationsphase oder haben ihr Fondsmodell nach dem ersten Durchgang geändert (wie z. B. Leipzig, vgl. Beitrag Beier/Beyer/Faller et al. in diesem Band). Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Fonds in den Netzwerkstädten. Untersuchte Ebenen sind dabei das Vorhandensein eines Holding-Fonds, welches Investitionsmodell gewählt wurde, welche Governance-Struktur im Fonds implementiert wurde, welchen thematischen und ggf. räumlichen Fokus der Fonds adressiert und der aktuelle Stand des Fonds. Einige Besonderheiten werden im Folgenden aufgeführt. Ergänzend hierzu werden in diesem Band von Beyer die beiden Fonds aus Manchester und Den Haag ausführlicher im Hinblick auf ihre politisch-administrative Einbettung und Governance-Strukturen hin untersucht.

	Manchester	Porto	Posen	Riga / Litauen	Sevilla	Den Haag
SEF:	Evergreen Fund	REENERGI. CHP	Wielkopolska Fonds	Staatlicher Fonds	AC JESSICA	FRED und ED
Holding-Fonds:	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Investitionsmodell:	Kredite unterhalb des Marktniveaus und auf Marktniveau	Mix aus Krediten und Zuschüssen	Kredite unterhalb des Marktniveaus festgelegt nach sozialen Kriterien	Kredite unterhalb des Marktniveaus, Nachlässe bei Zielerreichung, ergänzt durch Zuschüsse	Kredite unterhalb des Marktniveaus und Eigenkapitalbeteiligungen	Kredite unterhalb des Marktniveaus
Governance:	Vorstand: 16 Kommunen. Professioneller Fondsmanager (CBRE). Beratung durch kommunalen Ausschuss	Porto Vivo SRU – Partnerschaft aus Stadt und Staat mit der Umsetzung betraut	EFRE VB und Stadt entwickeln gemeinsam Investment Strategie, Fondsmanagement bei staatlicher Bank	Einrichtung einer staatlichen Agentur zur Entwicklung von Fonds und zur Beratung von Eigentümern, Management von drei Banken	Fondsmanagement von großer Investment Service Group (ACF)	Fondsmanagement Private Bank mit Schwerpunkt Kommunalfinanzierung. Beratung durch kommunalen Ausschuss
Thematischer / räumlicher Fokus:	Revitalisierung von Immobilien und Flächen für Gewerbeentwicklungen	Sanierung und energetische Sanierung im historischen Stadtzentrum	Projekte mit sozialer Wirkung, langfristige Infrastruktur- und Arbeitsplatzprojekte (u.a. auch Touristenattraktionen, Museen und Hotels)	Verbesserungen der Energieeffizienz in Wohngebäuden mit mehreren Eigentümern	Stadtentwicklungsprojekte	Förderung von Energieeffizienz (ED) Stadtentwicklungsprojekte für KMU (FRED)
Aktueller Stand:	2011 aufgelegt, 60 Mio. Pfund Kreditvergabe bislang 2014 erste Projektkredite zurückgezahlt	Pilotprojekt: Modernisierung und Energetische Sanierung in einem denkmalgeschützten Gebäude	2007–2013er Periode aufgelegt: 51 Mio. Euro EFRE + 15 Mio. Euro staatliche Ko-Finanzierung investiert Langsamer Start, mittlerweile Nachfrage gestiegen	200 Mio. Euro investiert in die energetische Sanierung des Gebäudesbestands EU macht daraus ein „Standard-Modell“ (Art. 38(3) CPR)	Städtische Gesellschaften prüfen Einrichtung eines eigenen Fonds außerhalb der JESSICA Richtlinien Ziel: „Standard-Modell“ für spanische Städte entwickeln	Volumen von ca. 8 Mio. Euro aus EU Mitteln, ergänzt aus staatlichen und städtischen Mitteln

	Manchester	Porto	Posen	Riga / Litauen	Sevilla	Den Haag
Quellen:	NWEF o.J.a./ b/c; CSI Europe 2012: 13; 18-21; Beyer 2015	CSI Europe 2012: 13; 34-37; Santos/ Pacheco Sequeira 2015: 16; Carbonaro 2010: 17; CSI Europe 2015a; CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015; Porto Vivo SRU o.J.	CSI Europe 2015c: 19; Dąbrowski 2015: 82-83; CSI Europe o.J.b; CSI Europe 2012: 38-41	Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c:37; Remigijus Zabulėnas/ Aliulis/ Arūnas 2011; Serbenta 2013; EIB/ ESTEP 2009: 19-20; 106-108; CSI Europe 2012: 42-45	European Commission/ Ahorro Corporación 2011; Dąbrowski 2015: 82-85; CEMS/CSI Europe 2014: 3; CSI Europe 2015c: 49; CSI Europe 2012: 46-48	Citynvest o.J.; Beyer 2015; CSI Europe 2012: 49-51

Tab. 1: Überblick über ausgewählte JESSICA-Fonds aus dem CSI-Netzwerk. Quelle: eigene Darstellung

Manchester

Die Stadt Manchester im Nordwesten Englands ist Lead-Partner des CSI-Netzwerks. Mithilfe des Evergreen Fonds werden in der Region Greater Manchester Kredite unterhalb des Marktniveaus vergeben, um Gewerbeentwicklungen in brachgefallenen oder mindergenutzten Gebäudebeständen zu realisieren. Mit rd. 60 Mio. Pfund verfügt der Fonds über ein vergleichsweise großes Volumen (NWEF o. J. a).

Der Evergreen Fonds beteiligte sich zum Beispiel an der Finanzierung eines Bio-Medizin-Labors in einem denkmalgeschützten historischen Krankenhausgebäude in Manchester. Insgesamt wurden hier 25 Mio. Pfund investiert, wovon 35 % öffentliche Mittel und 21 % Evergreen Fonds Mittel sind. Dieses Gebäude liegt in einem Prioritätenkorridor der Stadtentwicklung Manchesters, in dem aufgrund der bestehenden Häufung von Universitätsgebäuden und Krankenhäusern weitere Entwicklungen aus der wissensintensiven Dienstleistungs- und High-Tech-Branche forciert werden sollen (Corridor Manchester Partnership 2016; Corridor Manchester Ltd et al. 2015). Betrieben wird das Gebäude, das Büroräume, Labore und Netzwerk- und Fortbildungsevents anbietet, von einer Partnerschaft aus der Stadt, der Universität und einem Immobilienentwickler (NWEF o. J.b).

Auch andere historische Gebäude wurden mit Unterstützung des Evergreen Fonds saniert und zu modernen Gewerbe- und Bürokomplexen umgebaut, zum Beispiel das ehemalige Palmolive-Werk in Salford, das seit 2008 leer stand. Auch dieses Gebäude liegt innerhalb eines strategischen Entwicklungsbereichs, den Salford Quays, dem ehemaligen Hafen der Region Manchester, in dem seit Ende der 1980er Jahre bereits zahlreiche Entwicklungen realisiert wurden, z. B. Media City UK mit der BBC. Soapworks soll in einem der meistbenachteiligten Stadtteile der Region über 1000 neue Arbeitsplätze schaffen und erhielt dafür 6 Mio. Pfund aus dem Evergreen Fonds (NWEF o. J.c).

Manchester ist Leadpartner des Netzwerks, da die Stadt als besonders erfahren in der Umsetzung von Partnerschaften mit dem privatwirtschaftlichen Sektor gilt. Seit den 1980er Jahren setzt Manchester verstärkt auf eine unternehmerisch geprägte, partnerschaftsorientierte Stadtentwicklungspolitik (siehe hierzu z. B. Peck/Ward 2002; Quilley 2000). Innerhalb des CSI-Netzwerkes wird Manchester als die Partnerstadt mit der meisten Erfahrung bei der Etablierung von Fonds und der Auseinandersetzung mit den erforderlichen Regelungen beschrieben (CEMS/CSI Europe 2014: 6).

Den Haag

In Den Haag sind über einen Holding-Fonds zwei verschiedene Stadtentwicklungsfonds aktiv. Einer dient der Förderung von Energieeffizienz, der zweite Fonds fördert spezielle Stadtentwicklungsprojekte mit dem Schwerpunkt der Büroflächenentwicklung für KMU in der Stadt. Beide Fonds verfügen mit je rund 4 Mio. Euro über ein vergleichsweise geringes Budget. Die Fonds wurden erst 2013 aufgelegt, bis 2015 sollten sie ihr Investitionsvolumen als Kredite ausgegeben haben (Cityinvest o. J.; Beyer 2015; vgl. Beitrag Beyer in diesem Band).

Porto

Die Stadt Porto hat einen Fonds zur Förderung der städtebaulichen (und energetischen) Sanierung im historischen Stadtzentrum eingeführt. Dort wurden Pilotprojekte an denkmalgeschützten Gebäuden und die Entwicklung einer Komplettsanierung (Refurbishment) eines Wohn- und Geschäftskomplexes im Stadtzentrum als PPP umgesetzt (CSI Europe 2015a). Der Fonds REENERGI.CHP („Fund for Efficient Renovation of Buildings in the Historic Centre of Porto“) umfasste ein Initialkapital von 40 Mio. Euro (Santos/Pacheco Sequeira 2015: 16). Hauptakteur im JESSICA Prozess Portos ist die Porto Vivo SRU, eine Gesellschaft privaten Rechts mit beschränkter Haftung aus nationalen und kommunalen Anteilseignern. Ihre Aufgabe ist die integrierte Erneuerung von Portos Innenstadt (CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015: 8). In Partnerschaften mit privaten Immobilienentwicklern werden mithilfe des Stadtentwicklungsfonds Erneuerungsprojekte umgesetzt. Ziel ist die Wiederbelebung des Wohnens und des Handels, die Qualifizierung des öffentlichen Raumes und der Ausbau von Tourismus, Kultur und Freizeit. Innerhalb eines festgelegten Aktionsbereichs wurden insgesamt sechs Prioritätsbereiche für Interventionen des Fonds festgelegt. Der Bereich umfasst 70 Blocks und über 7.000 Wohneinheiten (Carbonaro 2010: 17; CSI Europe 2015a; CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015; Porto Vivo SRU o. J.).

Leipzig

Leipzig befasst sich innerhalb des Netzwerkes insbesondere mit der Etablierung eines eigenen, städtischen Stadtentwicklungsfonds außerhalb der Bundeslandstrukturen. Hierzu wurde vor Kurzem eine Machbarkeitsstudie erstellt (siehe Beitrag Beier/Beyer/Faller et al. in diesem Band). Mit einem JESSICA-Fonds des Freistaats Sachsens wurde ein Projekt in Leipzig unterstützt, bei dem als Grundlage einer neuen Immobilienentwicklung am Lindenauer Hafen ein Kanaldurchstich finanziert wurde. Die Investition in Höhe von 3,6 Mio. Euro in diese Herstellung qualitativen öffentlichen Raums am Wasser wird mittels der Grundstücksverkäufe der privaten Immobilienentwickler in den Fonds refinanziert (CSI Europe 2012: 27).

Posen

Auch in Polen gibt es Stadtentwicklungsfondsaktivitäten. Der regionale Fonds Wielkopolska für die Region Posen hat bisher rd. 66 Mio. in verschiedene Projekte investiert. Während es in der frühen Phase des Fonds kaum Projektbewerbungen gab, wurden im letzten Förderturnus Anträge im Gesamtvolumen von 245 Mio. Euro eingereicht. Der Wielkopolska Fonds fördert unterschiedliche Immobilienentwicklungen und -sanierungen im Gewerbe- und Büroflächensegment über Kredite unterhalb des Marktniveaus. Die Höhe des Zinssatzes hängt davon ab, wie das Projekt in einem Test bestimmter sozialer Kriterien eingestuft wird, und kann bis zu 80 % unter dem Referenzzinssatz liegen (CSI Europe 2015c:19).

Die geförderten Projekte liegen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Projektträger sind sowohl private als auch öffentliche Akteure. In Posen z. B. erweitert eine städtische Gesellschaft einen Hightech-Inkubator, in dem weitere hochwertige Büro- und Laborräume vermietet werden. Gelegen in einem peripheren, benachteiligten Stadtgebiet, hat die Entwicklung das Ziel, das Image des Stadtteils zu verbessern und weitere Investitionen anzuregen. Ein weiteres Projekt des Wielkopolskie Fonds ist z. B. die Entwicklung eines Multimedia Centers auf Initiative der lokalen Zeitung (Stadt Jarocin). Die Entwicklung eines Gebäudes mit Einzelhandelsfläche und Räumen für eine öffentliche Bibliothek und eine Touristeninformation konnte durch Ausstieg des Investors nicht umgesetzt werden (Stadt Leszno) (CSI Europe 2015c: 19; Dąbrowski 2015: 82-83).

Die Stadt Posen beschreibt im Local Action Plan schwierige Erfahrungen in der 2007–2013er Periode im Bereich Governance und Einfluss. So seien die Einflussmöglichkeiten der Kommune bei der Auswahl der durch JESSICA finanzierten Projekte sowie bei der Sicherstellung des realen Einflusses der geförderten Projekte auf den gesamten Erneuerungsprozess des jeweiligen Gebiets sehr limitiert gewesen. Mithilfe der Zusammenarbeit im CSI-Netzwerk habe man Möglichkeiten erörtern können, diesen Einfluss in der 2014–2020er Periode auszuweiten und einen neuen Schritt ins Verfahren eingefügt, der eine Projektauswahl auf städtischer Ebene vorsieht und eine stärkere Abstimmung zwischen der Stadt, der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsmanagement forciert. Nichtsdestotrotz wird auch in Posen die Einrichtung eines eigenen, städtischen Fonds zurzeit geprüft (CSI Europe o. J.b: 4-5; 11). Als besonders schwierig in der Umsetzung der Stadtentwicklungsfonds zeigt sich hier die Übergangsphase zwischen den EU- Förderperioden. Im CSI-Netzwerk betont Posen, dass aufgrund langer Bearbeitungszeiten innerhalb der EU und der EFRE-Verwaltungsbehörden eine große Planungsunsicherheit über die Finanzierungsmöglichkeiten und Förderschwerpunkte der Operationellen Programme herrscht (CSI Europe o. J.b: 6).

Sevilla

In der spanischen Region Andalusien gibt es ebenfalls einen regionalen Stadtentwicklungsfonds, der Stadtentwicklungsprojekte fördert. Zunächst wurden in Andalusien zwei Fonds etabliert, die beide durch unterschiedliche Bankinstitute gemanagt wurden (European Commission/Ahorro Corporación 2011). Es konnte sich jedoch nur einer in der Umsetzung von Projekten durchsetzen. 2013 wurde ein Fonds geschlossen und seine Mittel wurden in den anderen Fonds überführt. Hier zeigte sich, dass der

zweite Fonds, dessen Fondsmanager auch gleichzeitig die Projektentwickler und Kommunen beriet, erfolgreicher war als derjenige, der sich nur auf das Fondsmanagement konzentrierte (Dąbrowski 2015: 84-85).

Thematisch entsprechen die geförderten Projekte den breiten Zielvorstellungen der ersten Förderperiode (vgl. Kasten JESSICA-Förderbereiche 2007 – 2013 in Kapitel 2) In Granada wurde beispielsweise ein Sport- und Geschäftszentrum mit Tiefgarage von zwei privaten Investoren auf einer ehemals durch Militärnutzung unzugänglichen Fläche entwickelt. Neben der Wiedergewinnung des Raumes profitiert die Stadtentwicklung auch durch die Bereitstellung dringend benötigter Parkplätze (eine Parketage wird über die Stadt an Bewohner vergeben) und die Verbesserung des Sportangebots für die Bürger. Auch in El Puerto de Santa Maria wurden durch den Fonds von der Stadt unterirdische Parkplätze im Stadtzentrum geschaffen. Beide Projekte wurden sowohl mit JESSICA-Krediten als auch mit zur Verfügung gestelltem Eigenkapital finanziert. Weitere Finanzmittel wurden dabei vom Fondsmanager eingebracht, einer Bank, die die für den Fonds als positiv begutachteten Projekte auch für sich selbst als gute Investitionsmöglichkeit einschätzte (Dąbrowski 2015: 82-83).

Sevillas Fokus im CSI-Netzwerk lag auf den Möglichkeiten und Erfordernissen zur Etablierung städtischer Stadtentwicklungsfonds. Die Stadt Sevilla verfolgt die Etablierung alternativer Finanzinstrumente wie der Stadtentwicklungsfonds, da im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise immer weniger öffentliche Mittel für Stadtentwicklung zur Verfügung standen und somit ein Einwerben neuer Finanzressourcen erforderlich wurde. Die Einrichtung eines eigenen städtischen Fonds wird derzeit geprüft und erste Schritte werden unternommen. Wichtiger Akteur ist dabei ein kommunales Unternehmen, das Aufgaben der Ver- und Entsorgung, der Infrastrukturbereitstellung und des Wohnungsbaus in Sevilla übernimmt: Corporation Empresas Municipales Sevilla (CEMS). Dieses Verfahren soll bei Gelingen zu einem Standard-Modell für spanische Städte werden (CEMS/CSI Europe 2014: 3; CSI Europe 2015c: 49).

Riga

In Riga bzw. in Litauen wird thematisch und organisatorisch ein anderer Ansatz verfolgt. Es existiert ein staatlicher Stadtentwicklungsfonds, mit dem die energetische Sanierung von Gebäuden mit mehreren Eigentümern im Geschosswohnungsbau forciert werden soll. Er wird von einer staatlichen Agentur gemanagt und in Kooperation mit drei Banken betrieben. Anlass für den Fonds sind die großen und sehr sanierungsbedürftigen Bestände von Geschosswohnungsbau aus den 1960er – 1990er Jahren. Problematisch dabei sind die Eigentumsverhältnisse, rund 97% dieser Bestände befinden sich in der Hand privater Einzeleigentümer, was eine effiziente Sanierung aus einer Hand erschwert. Innerhalb der JESSICA-Initiative Litauens können sich die Eigentümer zusammenschließen und mit Unterstützung ein gemeinsames Sanierungs- und Finanzierungskonzept erarbeiten. Anspruch auf Förderung besteht, wenn mehr als die Hälfte der Eigentümer eines Blocks einen Antrag stellen. Jeder der daran Beteiligten kann dann individuell bis zu 200.000 Euro Kredit erhalten. Für besonders einkommensschwache Eigentümer gibt es zudem besondere Unterstützungsangebote, die bis zur einer hundertprozentigen Übernahme des Kredits gehen können (Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c:37; Remigijus Zabulėnas/Aliulis 201; Serbenta 2013).

Werden die energetischen Einsparziele erreicht, gibt es zudem Nachlässe von 15 % auf die zurückzuzahlende Summe. Die sanierten Gebäude weisen dabei Energieeinsparungen von 40 – 65 % des ursprünglichen Aufwands auf. In bestimmten Gebieten gibt es zudem die Kombinationsmöglichkeit mit Zuschüssen aus Programmen der Stadtteilentwicklung. Im Vergleich zu den sonst üblichen hohen Fördervolumina gilt für Summen bis 200.000 Euro die sogenannte De-Minimis Regelung, die eine Förderung von privaten Eigentümern ermöglicht. Litauen hat dabei bislang über 200 Mio. Euro investiert und das Modell gilt als so erfolgreich, dass die EU es zu einem Standardmodell machen will. Bis 2020 sollen mit diesem Vorgehen 24.000 Gebäude saniert werden (Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c: 37, 70; Serbenta 2013).

Auch in Litauen war die Lücke, die durch die JESSICA-Fonds gefüllt werden konnte, groß. Einerseits erschwerte die Finanzkrise die Zugänglichkeit zu Krediten, andererseits waren die öffentlichen Förderstrukturen im Bereich Stadtentwicklung auf staatlicher Seite für die komplexen Herausforderungen des Landes nur unzureichend ausgebildet (EIB/ESTEP 2009: 19-20; 106-108).

Zusammenfassung

Die obige Gegenüberstellung der Fondsaktivitäten in den Netzwerkstädten offenbart zunächst einige Gemeinsamkeiten: Alle laufenden JESSICA-Fonds agieren mit einem Holding-Fonds im Hintergrund. Sie konzentrieren sich alle auf einen spezifischen thematischen Fokus – danach erst ergibt sich unter Umständen ein räumlicher Schwerpunkt. Insbesondere die energetische Sanierung und die Revitalisierung von historischen Gebäuden stehen dabei häufig im Fokus. Gerade das Feld der Energieeffizienz und damit auch der energetischen Sanierung hat mit der neuen EU-Förderperiode noch einmal deutlich an Bedeutung gewonnen (Umweltbundesamt o. J; Haury 2013). Dadurch werden weitere Potenziale für einen Einsatz von Stadtentwicklungsfonds freigesetzt. Als Investitionsmodell hat sich die Vergabe von Krediten unterhalb des Marktzinsniveaus durchgesetzt (in Einzelfällen wie Manchester werden teilweise auch Kredite auf Marktniveau vergeben). Des Weiteren bedienen sich alle Fonds eines professionellen Fondsmanagers, dessen Rolle für den Erfolg des Fonds nicht zu unterschätzen ist, wie die spanischen Beispiele gezeigt haben.

Es zeigt sich auch, dass insbesondere Länder, die besondere Erfahrungen im Umgang mit privatwirtschaftlicher Beteiligung in der Stadtentwicklung haben (wie Großbritannien), die ein schwach ausgebautes öffentliches Fördersystem aufweisen (wie Großbritannien, aber auch Litauen) oder von der Finanz- und Schuldenkrise (wie Spanien und Portugal) betroffen waren, Stadtentwicklungsfonds etabliert haben. Hier traf das neue Instrument der EU anscheinend genau eine entstandene Lücke in der Finanzierung und Förderung von Stadtentwicklungsprojekten, die durch zögerliche Kreditvergabe der privaten Banken und durch geringe verfügbare öffentliche Mittel entstanden war.

Das Modell zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden scheint ein potenziell erfolgreiches und gut übertragbares Investitionsmodell zu sein, dabei besteht allerdings die Schwierigkeit dass derzeit EFRE-Investitionen in den Bereich Wohnungsbau in vielen Staaten nur unter zahlreichen Bedingungen erlaubt sind (Verordnung (EG) 1083/2006). Die energetische Sanierung scheint dabei allerdings ein großes Potenzialfeld zu sein.

4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks

Darüber hinaus hat auch das Netzwerk selbst seine Fondsaktivitäten reflektiert und die Ergebnisse 2015 veröffentlicht (CSI Europe 2015c). Ziel der Netzwerkarbeit war es auch, Hinweise für interessierte Akteure über eine mögliche Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds zu geben und Empfehlungen an die zuständigen EU-Institutionen für die weitere Ausgestaltung der Finanzinstrumente in den nächsten Förderperioden zu erarbeiten (CSI Europe 2012: 4). Einige Kernergebnisse werden hier zusammengefasst dargestellt:

- > Anleitung: How to Build a Rocket zu sehen bei YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=c5HX7IrVWRU>

Die Netzwerkstädte haben die Komplexität des Themas in ihrer Zusammenarbeit bestätigt und in den vier zu Anfang aufgestellten Schlüsselfeldern Schlussfolgerungen zusammengefasst und Empfehlungen an die EIB und die Kommission gerichtet. Dabei kommen sie zu dem Schluss: „It is not rocket science – although it is complicated.”

Um trotz der Komplexität des Themas einen möglichst einfachen Zugang für interessierte Akteure zum Thema Stadtentwicklungsfonds zu schaffen, wurde auch ein kurzer Animationsfilm produziert, der die wichtigsten Schritte bei der Etablierung von Stadtentwicklungsfonds zusammenfasst (CSI Europe 2015b).

Dabei beginnt der Prozess mit der „Regulation“, also der Klärung der Regelungen, die beachtet werden müssen, um europäische Strukturfondsmittel verwenden zu können. Außerdem müssen im Vorhinein sorgfältige Ex-ante-Analysen durchgeführt werden, um eine konkrete Nachfrage oder ein Marktversagen identifizieren und nachweisen zu können.

Die zweite Stufe des Prozesses betrifft die staatlichen Beihilfavorschriften, mit denen die Finanzinstrumente abgestimmt werden müssen. Innerhalb der EU gilt es umfangreiche Regelungen einzuhalten, wenn es um nationale Förderungen für Wirtschaftsbereiche geht. Innerhalb des CSI Netzwerks wurden vier Möglichkeiten herausgestellt, um die Förderung bestimmter Projekte durch Stadtentwicklungsfonds in Einklang mit dem EU-Recht und den staatlichen Beihilfavorschriften zu ermöglichen:

- > „No Aid“ (also keine besondere staatliche Unterstützung, wie z. B. die Kreditvergabe zu Marktbedingungen)
- > „De-Minimis“ (Summen unter 200.000 Euro innerhalb von 3 Jahren)
- > „General Block Exemption Regulation“ (die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ermöglicht es seit 2014, in Fördergebieten innerhalb bestimmter Förderungsschwerpunkte, wie z. B. Energieeffizienz, über Finanzinstrumente vergünstigte Kredite zu vergeben)

- > „Notification“ (sollten keine anderen Verfahren infrage kommen, kann die EU-Kommission direkt über Maßnahmen informiert und Zustimmung beantragt werden) (CSI Europe 2015b: 70-72).⁵

Als dritter wichtiger Schritt, den es zur Etablierung eines Fonds zu klären gilt, wird die Governance und die entsprechende Ausgestaltung des Fondsmodells angeführt. Diese sei von zentraler Bedeutung für die Wirkung des Fonds auf die Herausforderungen der städtischen Ebene. Zu Beginn der Arbeit startete man mit dem Ziel der Entwicklung eines standardisierten Fondsmodells für die nächste Förderperiode, was auf Grund der Komplexität und Diversität der unterschiedlichen Fondsanswendungsgebiete jedoch später als nicht zielführend eingeschätzt wurde. Die Erkenntnis „One Size does not fit all“ (CSI Europe 2015c: 24) setzte sich durch. Demensprechend beschränkte man sich auf die Erarbeitung von allgemeinen „Ablauf-Fahrplänen“ als Hilfestellung für interessierte Aufgabenträger und die Entwicklung spezieller Fondsmodelle für spezifische Themengebiete (z. B. Sanierungsfonds nach litauischem Vorbild). Zwei solcher Standardmodelle, „Off-the-Shelf-Modelle“, sollen von Kommission und EIB veröffentlicht werden (CSI Europe 2015b; Lee 2016: 11). Der Fahrplan beinhaltet die wichtigsten Arbeitsschritte der Stadtverwaltung sowie der EFRE-Verwaltungsbehörde.

Der vierte Punkt des Prozesses fasst die Kompetenzen und die zentrale Rolle der steuernden und ausführenden Akteure zusammen. Da für diese Schritte sehr spezifisches Know-how benötigt wird, hat das Netzwerk die Anforderungen an Verwaltungen, die sich mit der Etablierung eines Fonds befassen, zusammengestellt (CSI Europe 2015c: 30-31). Die Arbeit im Netzwerk hat gezeigt, wie kompliziert das Verfahren zur Auflegung eines gut funktionierenden Stadtentwicklungsfonds ist und dass dafür hochspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten bei einer Vielzahl von Stellen benötigt werden. Allein in der Stadtverwaltung müssen zum Beispiel neben den Kernkompetenzen in der Stadtentwicklung Finanz- und EU-Kompetenzen zusammengestellt werden. Personal mit den richtigen fachlichen Hintergründen muss also im Hause gefunden oder eingestellt werden und die verschiedenen Personen und Kompetenzen müssen zu einem konstruktiven, leistungsfähigen Team zusammengebracht werden. Das CSI-Netzwerk hat daher zusammengetragen, welche Fähigkeiten insgesamt erfordert werden. Sie nennen dies einen neuen Typen von öffentlichem Angestellten („A new kind of public servant“), der sehr viele Fähigkeiten haben muss (z. B. Finanz-Know-how, Stadtentwicklungs-Know-how, EU-Know-how, Ortskenntnis und Kenntnis des spezifischen lokalen Kontexts, Beratungs- und Übersetzungsfähigkeiten zwischen den verschiedenen Beteiligten und deren Handlungslogiken, Führungsstärke, Überzeugungskraft, Widerstandskraft etc. (CSI Europe 2015c: 30-31).

5 Für weitere Informationen hierzu siehe: Michie/Wishlade (2011: 33-59) „Financial engineering instruments and state aid compliance“.

5 Fazit und Ausblick

Die Betrachtungen des JESSICA-Systems und die Umsetzung einiger konkreter Beispiele zeigen die enorme Komplexität des Finanzierungsinstruments Stadtentwicklungsfonds. Insbesondere die Kompetenzen der Beteiligten und die Governance-Strukturen des Fonds scheinen dabei eine zentrale Rolle zu spielen, ob der Fonds die gesteckten Ziele erreichen kann oder nicht.

Der Vorteil des Instruments, andererseits aber auch eine große Schwierigkeit besteht in der Möglichkeit, den Fonds in Größe, Governance und thematischer Ausrichtung genau an die Bedürfnisse der jeweiligen Region/Stadt anzupassen. Dadurch können sehr gezielt individuelle Lücken in der Finanzierung sinnvoller Stadtentwicklungsprojekte geschlossen werden. Allerdings bedeutet diese Flexibilität auch ein großes Maß an Unklarheit und Unsicherheit, da es zurzeit erst wenige Vorbilder gibt, an denen man sich orientieren könnte, und Standard-Modelle nicht vorliegen. Hier setzte CSI mit seinem Fahrplan an, um zumindest die wichtigen zu bedenkenden Punkte und Verfahrensschritte für andere potenzielle Fondsnutzer ersichtlich zu machen.

Eine besonders schwierige Aufgabe stellt vor allem die Harmonisierung der Förderungen mit den EU-Richtlinien und den staatlichen Vorgaben zur Beihilfe dar. Hier ist großes Spezialwissen notwendig und das Risiko, Fehler zu machen, die juristische und finanzielle Folgen haben könnten, besonders hoch.

Die EIB reagiert auf die Ergebnisse des CSI-Netzwerks mit einer verstärkten Beratungsinitiative in der neuen Förderperiode (Handbücher, Leitfäden, Seminare, E-Learning) und verpflichtenden gemeinsamen Vorstudien vor der Einführung eines Fonds, um im Vorhinein möglichst viele Unklarheiten auszuräumen. Daneben sollen weitere Standard-Modelle für bestimmte Aufgabenbereiche der städtischen Revitalisierung geprüft werden, um eine Einführung der Fonds zu erleichtern (Lee 2016: 11; European Commission 2015).

Die Analysen zeigen auch, dass über Erfolg und Misserfolg des Instruments zum derzeitigen Zeitpunkt wenig Aussagen getroffen werden können. Insgesamt wurden bislang wenige Fonds tatsächlich so implementiert, dass sie bereits mehrere Projekte gefördert und tatsächlich schon Kapital reinvestieren konnten. Aufgabe einer Begleitforschung muss es demnach sein, die Projekte, die mithilfe von Stadtentwicklungsfonds finanziert wurden, zu untersuchen und dabei besonders deren Effekte für die Stadtentwicklung sowie die Rolle der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft in den Projekten zu thematisieren.

Auch im Bereich der Governance gilt es zu bedenken, dass mit steigender Hilfe der EIB auch der Einfluss von Finanzinstitutionen auf die Stadtentwicklung steigt, womit auf der Hand liegende Risiken, wie die Priorisierung wirtschaftlicher Interessen und Demokratiedefizite, verbunden sein können. Hier besteht dementsprechend weiterer Forschungsbedarf, um sicherzustellen, dass die Interessen einer nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung auch tatsächlich durch Stadtentwicklungsfonds gefördert werden.

Literatur

- Beyer, C. (2015): Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich. Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung. Masterarbeit, Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. <https://d-nb.info/992788145/34>. (20.06.2017).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen, 35 (3).
- Bumelyté, J. (2014): De minimis – the off the shelf model Lithuania case study. State Aid Conference. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/events_media/De_minimus_off_the_shelf_model.Lithuania_case_study.Junona_Bumelyte.02.04.14.pdf (16.01.2017).
- Carbonaro, G. (2010): Integrated plans for sustainable urban development in the context of JESSICA Methodology and characteristics. JESSICA Economic Adviser, New Products and Special Transactions Department. JESSICA Networking Platform – Third Meeting. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica/20100325_integrateplans.pdf (29.11.2016).
- CEMS – Corporation Empresas Municipales Seville; CSI Europe – Compliance Services International (Hrsg.) (2014): Local Action Plan. Executive summary. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_cems_lap_excutive_summary_0.pdf (02.02.2017).
- Citynvest (o. J.): Energy Fund Den Haag – ED. <http://citynvest.eu/content/energy-fund-den-haag-ed> (02.05.2017).
- Corridor Manchester Ltd (Hrsg.) (2015): A Decade of Opportunity. Strategic Vision to 2025. www.corridormanchester.com/uploads/6/6/4/9/66491001/final_version_40pp.pdf (21.05.2017).
- Corridor Manchester Partnership (Hrsg.) (2016): Corridor Manchester Strategic Spatial Framework. http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/25442/corridor_strategic_spatial_framework_draft.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2012): Baseline Study. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/URBACT_CSI_A4_booklet_WEB.pdf (12.01.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015a): Final Report. Final Report of the CSI Europe Urbact Network. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_final_report_april_2015.pdf (28.11.2016).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015b): Fls in Action: Porto. <https://www.youtube.com/watch?v=OGVNxLBqkCM> (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015c): How to build a Rocket. <https://www.youtube.com/watch?v=c5HX7lrVWRU> (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (o. J.a): City Sustainable Investment. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/CSI_Europe_Leaflet_FINAL.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (o. J.b): City of Poznań Local Action Plan. Executive Summary. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_poznan_lap_exec_summary.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment; Porto Vivo SRU (Hrsg.) (2015): City Sustainable Investment in Europe. Making financial instruments work for cities. Local Action Plan of Porto. urbact.eu/sites/default/files/pal_porto_full_lap.pdf (25.11.2016).
- Dąbrowski, M. (2015): 'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU cohesion policy's financial instruments for urban development. In: Regional Studies, Regional Science 2 (1), 73-96.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2008): JESSICA – Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. http://www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_de.pdf (30.01.2017).
- EIB – European Investment Bank (Hrsg.) (2012): Implementation status in Europe & JESSICA in Bulgaria. http://www.bgregio.eu/media/files/JESSICA/3%20Presentation_Sofia_7%20Nov.pdf (30.01.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.a): Holdingfonds und Stadtentwicklungsfonds. <http://www.eib.org/products/blending/jessica/funds/index.htm> (02.05.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.b): JESSICA: Unterstützung der Stadtentwicklung. <http://www.eib.europa.eu/products/blending/jessica/index.htm> (02.02.2017).

EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.c): JEREMIE: Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln für KMU über Holding-Fonds.

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/jeremie-a-new-way-for-using-eu-structural-funds-to-promote-sme-access-to-finance-via-holding-funds.htm?lang=de> (25.11.2016).

EIB – European Investment Bank; ESTEP – Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai (Hrsg.) (2009): Lithuania Evaluation Study.

<http://www.eib.org/attachments/li-evaluation-study.pdf> (02.02.2017).

Europäische Kommission (Hrsg.) (o. J.a): JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), EU-Regionalpolitik.

http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/special-support-instruments/jessica/ (02.02.2017).

Europäische Kommission (Hrsg.) (o. J.b): Operationelles Programm „URBACT II“.

http://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-urbact-ii (01.05.2017).

European Commission; Ahorro Corporación (2011): Spain: second JESSICA urban development fund in Andalusia.

http://europa.eu/rapid/press-release_BEI-11-65_en.htm (02.02.2017).

European Commission (Hrsg.) (2016): Financial instruments under the European Structural and Investment Funds. Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014 – 2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. Situation as at 31 December 2015.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8be116ac-bdee-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-en> (06.08.2018).

EU-Stadtentwicklungsrat – Die Ministerinnen und Minister zur Stadtentwicklung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.

http://www.dnk.de/_uploads/media/709_leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt.pdf

(07.11.2016).

Fernández Martín, J. M. (2012): Financial engineering under the Structural Funds and urban regeneration: The Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) Initiative.

<http://bteaminitiative.eu/wp-content/uploads/2012/11/3.pdf> (30.01.2017).

Haury, C. (2013): Energieeffizienz für Gebäude – Anforderungen der EU. Wärmeschutztag 2013 – München, 07 Juni 2013.

http://www.waermeschutztag.de/media/pdf/wtag2013/haury_fiw_wst2013_energiegewende.pdf

(03.02.2017).

Jakubowski, P. (2007): Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative – Idee und Organisation. In: Informationen zur Raumentwicklung (9), 579-589.

Jakubowski, P.; Kreuz, C.; Nadler M. (2010): JESSICA und Stadtentwicklungsfonds in Europa – neue Impulse für das Flächenrecycling? In: Informationen zur Raumentwicklung (1), 43-57.

Kreuz, C.; Nadler, M. (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.

http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf

(03.02.2017).

Lee, F. (2016): What next after JESSICA? The urban dimension of financial instruments in 2014 – 2020.

<http://urban-intergroup.eu/wp-content/uploads/2016/04/EP-Seminar-F-Lee-EIB-April-2016-UPDATED-FINAL-.pdf> (02.12.2016).

Michie, R.; Wishlade, F. (2011): Between Scylla and Charybdis: Navigating Financial Engineering Instruments through Structural Funds and State Aid Requirements. Aachen. = IQ-Net Thematic Paper No. 29(2).

[http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:e0161689-4061-4a99-99bc-7dc815b0d395/ThematicPaper29\(2\)Final.pdf](http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:e0161689-4061-4a99-99bc-7dc815b0d395/ThematicPaper29(2)Final.pdf) (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.a): About the Fund.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/about/> (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.b): Citylabs, Manchester.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/citylabs-manchester/> (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.c): Soapworks, Salford.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/soapworks-salford/> (09.02.2017).

- Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.) (2002): City of revolution: restructuring Manchester. Manchester. Porto Vivo SRU (o. J.): Missão. <http://www.portovivosru.pt/pt/porto-vivo-sru/missao-e-estrategia> (25.11.2016).
- Quilley, S. (2000) Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City. In: International Journal of Urban and Regional Research 24 (3), 601-615.
- Remigijus Zabulėnas, A.; Aliulis, A. (2011): JESSICA in Lithuania: An Effort to Renovate Apartment Blocks. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica/31032011_7jessica_nwp_310311_lt_apartment_blocks.pdf (02.02.2017).
- Riebeling, K.-H. (2009): Eigenkapitalbeteiligungen an projektfinanzierten PPP-Projekten im deutschen Hochbau: Perspektive von Finanzintermediären. Wiesbaden.
- Santos, Á.; Pacheco Sequeira, J. (2015): PORTO. CSI Europe. http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/investimento/150602_csieurope.pdf (25.11.2016).
- Scholz, J. (2013): EU-Strukturfondsperiode 2014–2020: Wie unterstützen EFRE und ESF künftige Stadtentwicklungsprojekte? http://www.nachhaltige-stadtentwicklung-sachsen.de/dokumente/1_Scholz-EFRE-ESF_2014-2020_Stadtentwicklung.pdf (30.01.2017).
- Serbenta, V. (2013): Jessica holding fund for Lithuania – Delivering energy efficiency improvements in the housing sector. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_jessica_200910/13_serbenta.pdf (02.02.2017).
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (o. J.): Europäische Energie- und Klimaziele. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/europaeische-energie-klimaziele> (15.08.2018).
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

Autorin

Verena Andreas (*1986) ist seit 2017 Mitarbeiterin der Abteilung Stadtplanung und Projektsteuerung in Fördergebieten der Stadt Delmenhorst. Ihren Abschluss machte sie 2012 an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. In Dortmund arbeitete sie anschließend als Projektmanagerin in einem Beratungsbüro für Stadtentwicklung und -planung an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. Von 2013 bis 2017 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen tätig und engagierte sich in Lehre und Forschung am Institut für Geographie und am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw). Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die hier veröffentlichten Texte entstanden. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Planung und Stadterneuerung. Insbesondere Planungs- und Adaptionsstrategien von Transformationsprozessen alter Industriestädte wie z.B. Bremen, dem Ruhrgebiet und Manchester sind zentrale Themen ihres Forschungsinteresses. Zunehmend vertiefte sie sich dabei in den Forschungsbereich der unternehmerischen Stadtentwicklung.